

### Die EU-Russland-Beziehungen am Scheideweg

Meister, Stefan; Rahr, Alexander

Veröffentlichungsversion / Published Version

Kurzbericht / abridged report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Meister, S., & Rahr, A. (2009). *Die EU-Russland-Beziehungen am Scheideweg*. (DGAPaktuell, 1). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-128924>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## Die EU-Russland-Beziehungen am Scheideweg

*Der russisch-georgische Krieg im Sommer 2008 und die russisch-ukrainische Gaskrise Anfang 2009 scheinen ein neues Kapitel in den Beziehungen zwischen Russland und der EU zu eröffnen. Moskau versucht, ohne Rücksichtnahme auf europäische Interessen seine Politik kompromisslos durchzusetzen. Insbesondere reagiert die russische Führung immer empfindlicher auf pro-westliche Orientierung einzelner Staaten im postsovetischen Raum und zieht eine rote Linie für die Staaten, die sich in die NATO integrieren wollen. Dabei gerät Moskau auch in Konflikt mit der EU-Nachbarschaftspolitik. Gleichzeitig hat sich mit den beiden aktuellen Konflikten die Rolle der EU verändert, denn sie wird in eine neue Position des Konfliktvermittlers gedrängt. Vor diesem problematischen Hintergrund lud das Zentrum Russland/Eurasien der DGAP in Kooperation mit dem Präsident Dmitrij Medwedew nahe stehenden Moskauer Institut für moderne Entwicklung Politiker und Experten aus Russland und der EU zu dem seit 1999 regelmäßig durchgeführten EU-Russland-Forum nach Berlin ein.*

### Der russische-ukrainische Gaskonflikt

In den letzten Jahren zeichneten sich die EU-Russland-Beziehungen durch eine wachsende Vertrauenskrise aus. Beide Seiten scheinen im Vergleich zu den 1990er Jahren immer weniger voneinander zu wissen und immer weniger die Position des anderen zu verstehen. Die Gaskrise stellt einen neuen kritischen Höhepunkt in den Beziehungen zwischen der EU sowie Russland und der Ukraine dar: Moskau und Kiew haben sich als wenig zuverlässige Partner erwiesen, indem sie ohne Rücksicht auf die EU-Staaten ihre Auseinandersetzung bis zur Abschaltung der Gaslieferungen eskalierten. Russland hat erstmals für längere Zeit die Gaslieferungen nach Europa unterbrochen. Gleichzeitig hat die Ukraine ihr Transitmonopol auf russische Gaslieferungen von Ost

nach West für die Durchsetzung eigener Interessen instrumentalisiert. Innerhalb der EU hat die Krise zu einer Debatte um eine größere Diversifizierung und geringere Abhängigkeit bei der Energieversorgung von Russland und der Ukraine geführt. Statt Russland könnte Zentralasien jetzt zum bevorzugten Energiepartner der EU aufsteigen. Das wachsende europäische Interesse an der alternativen Pipeline Nabucco kann als eine direkte Folge des Georgien-Krieges und der Gaskrise verstanden werden. Von deutscher Seite wird damit die Forderung verbunden, klare Regeln für den Transit von Rohstoffen in das neue Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Russland hineinzuschreiben. Weiterhin sollten eindeutige Signale an die Ukraine ausgesandt werden, dass ihr intransparentes Handeln im Gaskonflikt nicht hilfreich für einen NATO- oder EU-Beitritt war.

## Die östliche Partnerschaft der EU

Zentrales Thema der tschechischen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2009 ist die von Polen und Schweden initiierte östliche Partnerschaft der EU. Ziel soll es sein, die regionale Kooperation mit fünf östlichen Nachbarstaaten der EU – Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Moldau, Ukraine – zu stärken und mit Weißrussland zumindest eine technische Zusammenarbeit zu erreichen. Dabei möchte Prag, ebenso wie die Initiatoren der Strategie, einen stärker multilateralen Ansatz verfolgen und weg kommen vom bisherigen Bilateralismus mit den östlichen Nachbarn. Hierfür sollen in den Partnerländern in den kommenden Jahren die Bereiche Sicherheit, Gute Regierungsführung und Wirtschaftsreformen mit weiteren Hilfgeldern gefördert werden. Dabei wird grundsätzlich betont, dass die östliche Partnerschaft nicht gegen Russland gerichtet ist. Dieses Konzept ist eher eine Reaktion auf die Defizite der bisherigen Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP), der die Anreize für Fortschritte im Reformprozess ohne eine automatische Beitrittsperspektive fehlen. Zwar soll mit der östlichen Partnerschaft keineswegs eine Hintertür für einen Beitritt geöffnet werden, jedoch könnten weitere Anreize für eine Integration und Reformen gesetzt werden. Die Gaskrise zeigt, wie wichtig die Normalisierung der EU-Beziehungen zur Ukraine und zu Weißrussland ist. Gleichzeitig muss Russland in diese Politik einbezogen werden, um keine geopolitische Konkurrenz entstehen zu lassen. Deutsche Politiker fordern eine Verbesserung der Zusammenarbeit im Schwarzmeer-Kooperationsrat, als integraler Teil der künftigen östlichen Partnerschaft der EU u. a. in Energiefragen.

Von russischer Seite wurde argumentiert, dass gerade der Georgien-Krieg ein gutes Beispiel für die Kooperation zwischen Russland und der EU sei. Trotz des Krieges wären die guten Beziehungen in den Bereichen Wirtschaft, Energie, Bildung und Wissenschaft nicht beschädigt worden. Die russische Führung plant, auf dem kommenden EU-Russland-Gipfel konkrete Vorschläge für das neue Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zu unterbreiten. Dagegen wird die östliche Partnerschaft von Moskau als ein gegen Russland

gerichtetes Projekt empfunden. Um Irritationen auszuräumen, würde sich die russische Regierung wünschen, zu den EU-Verhandlungen mit den postsowjetischen Ländern eingeladen zu werden. Wäre Russland von Anfang an in die Verhandlungen einbezogen worden, hätte sich keine kritische Einstellung entwickelt. Von EU-Seite wird betont, dass die östliche Partnerschaft sich noch in der Entstehungsphase befindet. Hätte man Russland von Anfang an einbezogen, dann wäre eine Weiterentwicklung schwierig geworden. Russland selbst habe auch die EU nicht zur Konstituierung der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft als Beobachter angefragt. Im weiteren Prozess möchte die tschechische Präsidentschaft aber Russland in die Nachbarschaftspolitik einzubeziehen. Als multilaterale Politik konzipiert, sollen »thematische Plattformen« entwickelt werden, in die auch Russland mit eingebunden werden könnten. Russland hat vor, so genannte »regionale Foren« u. a. mit den baltischen Staaten zum Thema strategische Nachbarschaft durchzuführen.

## Chancen einer strategischen Partnerschaft mit Russland

Für Russland besteht ein grundsätzliches Interesse an einer strategischen Kooperation mit der EU. Die EU sei der »natürliche Partner« Russlands, jedoch könne Moskau oftmals die europäischen Entscheidungsprozesse nicht richtig nachvollziehen. Die Uneinigkeit innerhalb der Union in Fragen der Russland-Politik erschwere eine Kooperation. Aus Sicht Moskaus verhindert die Kommunikation mit 27 Mitgliedsstaaten einen konstruktiven Dialog. Moskau würde einen einfacheren, weniger kontroversen Mechanismus in den Beziehungen zur EU bevorzugen. Grundsätzlich bräuchten die EU-Russland-Beziehungen, um aus der Krise zu kommen, einen intellektuellen Schub. Zwar waren die Beziehungen in den letzten Jahren durch Stabilität gekennzeichnet, jedoch hat man diese als gegeben angesehen und nicht weiterentwickelt. Ein Ausweg aus dem schleppenden Aushandlungsprozesses um ein neues Partnerschafts- und Kooperationsabkommen könnte in einem kurzen, allgemeinen Dokument, über das man sich schnell einigen kann, liegen.

Diesem sollten sektorale Abkommen folgen, die als Protokolle dem allgemeinen Vertrag angehängt werden. Somit könnte man das Problem umgehen, erst in allen Bereichen, einschließlich der problematischen, eine Einigung zu erzielen, bevor das Abkommen unterschrieben wird. Die EU sollte eine eigene Russland-Politik unabhängig von den USA entwickeln. Sie könne keine Brücke zwischen Russland und den USA sein, denn mit beiden Staaten führe sie völlig unterschiedliche Diskurse. Zwar existieren gemeinsame Ziele zwischen Moskau und Brüssel in der direkten Nachbarschaft, jedoch ebenso gegensätzliche Vorstellungen für die Entwicklung dieses Raumes. Vor allem sollte die EU Unterschiede zwischen gemeinsamen Werten und gemeinsamen Interessen machen. Es ist eine europäische Illusion zu glauben, dass Geopolitik ein Auslaufmodell sei. Für Russland bestimmt diese weiterhin die staatliche Zusammenarbeit in Europa.

### Russland und die EU – Partner in der Finanzkrise

Die Finanzkrise hat Russland besonders hart getroffen. Folgen sind eine enorme Inflation des Rubels, ein Rückgang der staatlichen Einnahmen durch einen Preisverfall von Rohstoffen, sowie Einbrüche in der Produktion, vor allem in Wachstumssektoren wie dem Automobilbau. Im Land nimmt die Arbeitslosigkeit rapide zu. Dabei besteht in Russland die Gefahr, dass mit den staatlichen Rettungspaketen durch zu viel Regulation künftiges Wachstum unterbunden wird. Für 2009 existieren für die russische Regierung zwei extreme Szenarien: Bei einer positiven Entwicklung könnte es ein Wachstum von 3 Prozent geben. Dagegen ist die negativste Annahme ein Rückgang des Wachstums auf -10 Prozent bei einer explodierenden Arbeitslosigkeit. Auf beide Szenarien würde sich die russische Führung vorbereiten. Russlands Probleme bestehen in einem fehlenden Krisenmanagement und in dem bereits vor der Krise zu stark dirigierenden Staat. Von russischer Seite wird in der Finanzkrise auch eine Chance für eine engere Kooperation mit der EU gesehen, da das Land um so dringlicher die Europäer als Modernisierungspartner braucht.

Mit ihren Währungsreserven, den drittgrößten weltweit, könne die russische Führung bei richtigen Entscheidungen negative Auswirkungen der Finanzkrise zum Teil abfangen. EU-Teilnehmer kritisierten nachdrücklich, dass in den letzten Jahre viele Auslandsinvestitionen durch staatliche Intervention verhindert wurden. Die enormen Währungsreserven können aufgrund der Strukturdefizite dagegen nur kurzfristig wirken. Langfristig würden sie verpuffen, da es an einer wettbewerbsfähigen Industrie fehle und vor allem die Infrastruktur umfassend modernisiert werden müsste.

### EU und Russland am Scheideweg

Grundsätzlich stellen sich aktuell drei Fragen in den Beziehungen zwischen Russland und der EU:

1. Wird die Finanzkrise die Gräben zwischen Russland und der EU weiter vertiefen oder, im Gegenteil, die Partnerschaft verbessern?
2. Welche Rolle wird der neue US-Präsident Barack Obama für die Beziehungen des Westens zu Russland spielen?
3. Welche gemeinsamen strategischen Ziel verfolgen Russland und die EU?

Deutsche Wirtschaftsvertreter betonen, dass europäische Banken trotz Finanzkrise keinen Rückzug aus Russland planen. Der russische Staat sollte jedoch nicht das Bankensystem vollständig unter Kontrolle bringen. Transparenz sei für künftige Kooperation entscheidend. Um aus der Stagnation zu kommen, müssen neue Dialogstrukturen geschaffen werden. Für die EU kann nur Dialog, aber nicht Eindämmung die richtige Strategie gegenüber Russland sein. Führende Politiker der deutschen Bundesregierung fordern einen neuen Mechanismus in der Kommunikation mit Russland. Sechs an den Beziehungen zu Russland besonders interessierte Staaten – darunter neben Frankreich und Deutschland auch Polen – sollten einbezogen werden.

Im Georgien-Konflikt und der Gaskrise hat Russland die EU als Vermittler akzeptiert. Gerade Energiepolitik

könnte zum strategischen Kooperationsinstrument zwischen Moskau und Brüssel werden. Wenn es möglich ist, in diesem Bereich Vertrauen zu schaffen, dann wird dies auch in anderen Bereichen möglich sein. Für eine enge Kooperation in der Energiepolitik müssten die Investitionsregeln, der staatliche Einfluss auf die Wirtschaft, die Verfügung über das Pipelinesystem sowie gemeinsame Umwelt- und Klimaherausforderungen neu ausgehandelt werden. Ebenso sollte der russische Vorschlag für ein neues europäisches Sicherheitssystem ernsthafter erörtert werden, da die jüngsten Konflikte viele Defizite in der Kommunikation offenbarten. Sowohl die Georgien-Krise als auch der Gaskonflikt waren vorhersehbar, ohne dass im Vorfeld eine Lösung zur Prävention des Konfliktes gefunden

werden konnte. Künftig müssen schon für die Konfliktentstehung multilaterale Mechanismen gefunden werden, die eine Eskalation verhindern. Dazu sind die EU und Russland in gleicher Weise gefragt.

Dr. Stefan Meister  
<meister@dgap.org>

Alexander Rahr  
<rahr@dgap.org>

»Russia and the EU«  
Konferenz im Rahmen des  
EU-Russland-Forums der DGAP  
19. Januar 2009, 9.30–16.30 Uhr

Veranstalter:  
Zentrum Russland/Eurasien der DGAP,  
Institut für Moderne Entwicklung, Moskau.